学术专论

制度定型与思想张力：嘉道时期对“壅蔽”问题的讨论

孙　明

[摘要] 从制度的发展过程而非静态的视角来看，嘉道时期是清代言路制度的定型时期。文书从题本到奏折，中枢从内阁到军机处的重大转变，决定了言路在政治体制中的边缘化地位。士林由此切入批评“壅蔽”问题和言路制度，坚持言路在政治体制中的结构性功能，君主则将言路问题归罪于士大夫的私心私利。制度与制度思想共成一体，从清代言路的制度思想来看，“前代法意”与“本朝法意”之间又存在张力，相反相成，形塑了清朝的言路制度体系。

[关键词] 嘉道　壅蔽　言路　制度定型

[中图分类号] K249.3　[文献标识码] A　[文章编号] 1002－8587－（2020）－03－0092－017

“壅”是传统中国政治思想中常见的贬义词，它意味着上下不通、运行不畅，是必须曲为防范的政治状态。在“壅积”“壅滞”“壅塞”等各种“壅”而不通的情状中，君主被“壅蔽”，或许是最为严重的一种。“立国以通壅蔽为要义”。[①] 言路壅塞，虽求治而必事与愿违，关系甚大。嘉庆帝上谕有言：“治天下之道，莫要于去壅蔽。自古帝王达聪明目，兼听并观。”[②] 但既有认知往往沿历史上时事批评与史事评价中的政治分析路径，将壅蔽归因于君主和大臣的品行问题。嘉庆朝“和珅跌倒”之后，朝野时议纷纷批评乾隆帝宠信和珅以致壅蔽，使朝政大坏。这种认识影响至今，遮蔽了嘉道时期在制度与政治之间对壅蔽问题的讨论，使得言路在清中叶中枢制度体系和政治文化中曲折发展的情况尚未浮出水面，洪亮吉、龚自珍等嘉道时期重要思想家的意见亦未得到充分的挖掘。[③]

[收稿日期] 2019-07-20
[作者简介] 孙明（1979—），男，北京大学中国政治学研究中心助理教授，北京 100871；sunming@pku.edu.cn
[基金项目] 本文得到北京大学公共治理研究所专项课题项目资助。

① 《清朝续文献通考》卷127《职官十三·都察院》，商务印书馆，1936年，第8873页。

② 光绪《钦定台规》卷4《训典四》，故宫博物院编：《故宫珍本丛刊》第316册，海南出版社，2000年，第58页。

③ 对于清代的壅蔽及言路等相关问题，既有研究成果集中在监察制度方面，汤吉禾对清代科道官的研究较有代表性，参见氏著：《清代科道之成绩》（《中山文化教育馆季刊》1935年第2卷第2期）、《清代科道之职掌》（《东方杂志》1936年第33卷第1号）、《清代科道官之任用》（《中央大学社会科学丛刊》1934年第1卷第2期）、《清代科道官之公务关系》（《新社会科学》1934年第1卷第2期）、《清代科道官之特殊保障与禁忌》（《学思》1944年第4卷第1期）；另可参考古鸿廷：《清代之都察院》，《清代官制研究》，五南图书出版公司，2005年第2版，第85页。既有研究主要讨论都察院及科道官

一、中枢制度体系中的“言路”

嘉道时期对“壅蔽”问题的反思和批评，是由洪亮吉拉开序幕的。① 他批评当代“言路似通而未通”，并罗列皇帝身边依旧小人充斥、俳优荧惑之朝局气象。② 对于洪亮吉这轰动一时并影响深远的政治进言事件，以往研究注意到他身为无“言责”的翰林因进谏而终被赦免，属于“非常先例”，③ 从而感慨清朝钳制士大夫、闭塞言路，却未注意到洪亮吉之所以高标“言路似通而未通”，可能别有特定的言路制度发展史情境。

事实上，到嘉庆朝之前，清代的言路制度始终处于塑型过程之中，并无可供奸臣破坏之定式可言。在清朝，围绕“言路”④ 这个关键词组建的皇帝的信息渠道，概言之，是由文书、言官、会议、召见四个方面组成的制度体系。文书包括题本和奏折，康熙后，奏折逐渐发展成形并成为皇帝独揽的、主要信息载体。言官在雍正后“科道合一”，六科给事中、十五道御史均隶都察院。会议可以理解为包括逐渐衰落的常朝，内阁、军机处等与君主举行的会议。“召见”难以做严格的定义，主要是日常召见重要官员以及官员任职前后、皇帝巡幸过程中接见谈话，“直陈阙失”。张佩纶认为“多接臣下”是“祖宗以来法”，从而具有制度意义。⑤ 上述言路制度体系基本在雍正朝形成，主要的、日常的载体是奏折。在清朝，进言权基本对应于专折奏事之权。

奏折为科道进言之利器，雍正元年（1723），允许科道官“每日一人上一密折，轮流具奏；或二三人同日各奏一折，一折只言一事”。⑥ 但雍正四年却发出了停止科道密折的上谕：

> 令满汉文武诸臣及科道等官皆用密折奏事，盖欲明目达聪、尽去壅蔽，以收实效也。乃科道等官所密陈者，未见有裨益政治之事，而科臣崔致远等挟私妄奏，不遵国宪，朕是以停止科道之密折，令其专用本章，而犹恐其恶习尚存、颓风不改，是以谆谆训诫，往复周详。⑦

到雍正七年，发现即使禁止科道使用奏折，改为露章进奏，亦不可避免上述问题。雍正帝申明此前允许科道密奏之由：

> 国家事务殷繁、人情弊端种种，诸臣有陈奏之心，或有不便显言之处，故令密封进呈，所

的组织、职掌、运转规则、迁转情况等，即以“言官”为主，并未从“壅蔽”这一整体性政治问题的角度来思考“言路”问题。杨国强《晚清的清流与名士》一文闳通深致，虽以晚清时期为重点，实为在政治文化视域中观照有清一代言路问题的重要论述（《晚清的士人与世相（增订本）》，三联书店，2017 年，第 146 页）。

① 关于嘉庆朝言路政策的基本情况，可参见张玉芬《论嘉庆初年的“咸与维新”》（《清史研究》1992 年第 4 期）、关文发《试评嘉庆的“广开言路”与“洪亮吉上书事件”》（《华南师范大学学报》1996 年第 1 期）、张瑞龙《天理教事件与清中叶的政治、学术与社会》（中华书局，2014 年，第 160 页），三文均是在政策层面探讨嘉庆初年的言路政策的，关广发、张瑞龙二著勾勒了从嘉庆帝诏开言路到言路闭塞的大体过程，对言路制度未予阐发，未在言路制度发展史的背景中对“洪亮吉上书事件”进行深入解读，这也是目前嘉庆朝言路制度及洪亮吉相关研究的基本情况。

② 洪亮吉：《乞假将归留别成亲王极言时政启》，《洪亮吉集》第 1 册，中华书局，2001 年，第 223 页。

③ 如艾尔曼：《经学、政治和宗族——中华帝国晚期常州今文学派研究》，赵刚译，江苏人民出版社，1998 年，第 201 页。

④ “言路”可作广义、狭义两种理解。广义的“言路”即本文所指的君主接受进言的渠道体系，如赵开心所言，言路“不徒在章奏也，古来明目达聪、敷求谠言，必朝夕接见，谏臣盈庭。天子咨询，百官献纳”（《恳勤召对疏》，贺长龄辑：《清朝经世文编》卷 9《治体三・政本上》，《清朝经世文正续编》第 1 册，广陵书社，2011 年，第 94 页），徐子苓称“诸建言之路廓然四辟”，“日讲之设，亦所以广言路也”，也将言路视为开放性的概念（《与王给事书》，盛康辑：《清朝经世文续编》卷 8《治体一・原治上》，《清朝经世文正续编》第 3 册，第 89 页）；狭义则专就言官而言，如黄爵滋自称“职居言路”（《综核名实疏》，盛康辑：《清朝经世文续编》卷 13《治体六・治法中》，《清朝经世文正续编》第 3 册，第 144 页）。

⑤ 张佩纶：《请上下交儆折》，光绪四年二月初一日，《涧于集》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第 1 编第 92 册，文海出版社，1966 年，第 93 页。

⑥ 光绪《钦定台规》卷 10《宪纲二》，第 114 页。

⑦ 光绪《钦定台规》卷 2《训典二》，第 21 页。

以免其瞻顾、去其嫌疑，俾得各抒所见，尽言无隐，庶国计民生均有攸赖。又如国家任事出力、勤慎素著之大臣，所办公务既多，岂能保其无所错误，若因此而被指摘，殊非情理。其他偶罹罪愆，或其子弟家人生事，失于觉察，一经弹劾，若朕不加处分，则近于护庇；若加以处分，则彼之宣力甚多，而不能恕其一眚，朕心实为不忍，不若言事者密陈朕前，待朕为之斟酌轻重、训诲区处，亦两全之道，凡此皆须出于至公至当，方有裨益于风俗人心，非使不肖言官藉密奏以自便其私也。

以及事与愿违，遂取缔言官密奏权之因：

乃营私植党之徒竟欲以此逞其奸黠，如崔致远等不肯为都察院堂官管辖，遂邀约同官密行告讦，狂妄恣肆，诋毁大臣，思欲挠乱国政，此风断不可长，朕是以降旨停止科道官之密奏，止令各用露章，盖以其在大廷广众之间，自不敢挟私心而昧公道也。

不成想，露章亦不可凭其公器之机制而遏制私心生出的私言：

乃复有结党营私之谢济世阿附李绂、蔡珽等，参劾田文镜贪赃纳贿，公然紊乱黑白、颠倒是非，又如汪浩之请改选法，辄欲轻变旧章，钱廷献之条奏本省命案等件，擅作威福于乡里。其余则摭拾陈言，苟且塞责，又或相率而为依违缄默之计。

这道责深言切的谕旨却提不出解决之道，只能痛切而无奈地感慨“向来科道官密奏之弊如此，近来露章之习又如此”，除了再行训饬，望科道洗涤故习、尽责谏议外，雍正帝也没有更好的办法。[①]

到乾隆朝，科道密奏与露章参奏并行。如乾隆二年（1737），御史谢济世便曾露章参奏九卿、刑部秋审不公。[②] 乾隆三年，敕将科道条陈交九卿会议，也是公之于众而非秘密之言。[③] 同时，乾隆帝警示科道不可将密奏之内容漏泄于外。[④] 但乾隆二十年后，乾隆帝却多次通过表达对即位之初重视、开放言路的悔意，来斥责言路，这也是给人留下乾隆中后期政治壅蔽印象的原因。如乾隆二十一年上谕：“即如朕初年，何尝不鼓舞言路，然所陈奏不过摭拾浮言，空谈塞责，而因以为奸，取利者实复不少。数年以来略示惩创，则又钳口不言。”[⑤] 二十三年上谕重申康熙帝“言路不可不开，亦不可太杂，明朝国事全为言官所坏”之言。[⑥] 如从政治批评切换到制度演进之客观角度，像“不可不开，亦不可太杂”这样的居中调适，视之为言路在制度定型前的不稳定、摇摆反复的发展，亦未尝不可。

在这样的制度史情境中，方可理解嘉庆亲政后立即下诏求言，强调“凡九卿科道，有奏事之责者，于用人行政一切事宜，皆得封章密奏，俾民隐得以上闻，庶事不致失理”的政治意义和制度意义。[⑦] 从后见之明来看，自此，科道官进入专折奏事体系，方告底定。而即令政治变动，亦只可如光绪甲申年（1884）“书生点戎”之人事安排，而难再有言路制度上的收束。但在当时，嘉庆帝之诏书，很难说不过是乾隆初年积极求言之翻版，数年之后以君主独断之威凌驾于言路之上的故事也未必不会重演。嘉庆帝同时下诏命各省道员亦可具折奏事，“广咨询之路，原以除壅蔽之端”。[⑧] 道员亦可言事，固难实行，如此宽大的政策只能说明这一番更张很可能是一时的，制度仍在演进和未定型之中。这才是“言路似通而未通”最大的潜台词。

谕旨中对“奏事之责”的强调，反映了奏折制度对进言权的限制，此“责”是责任、义务，

---

① 光绪《钦定台规》卷 2《训典二》，第 27 页。
② 光绪《钦定台规》卷 3《训典三》，第 31 页。
③ 光绪《钦定台规》卷 3《训典三》，第 32 页。
④ 光绪《钦定台规》卷 10《宪纲二》，第 115 页。
⑤ 光绪《钦定台规》卷 3《训典三》，第 40 页。
⑥ 光绪《钦定台规》卷 3《训典三》，第 42 页。
⑦ 光绪《钦定台规》卷 4《训典四》，第 57 页。
⑧ 光绪《钦定台规》卷 4《训典四》，第 59 页。

也是权力。约束“言责”的言路制度，便表现为强调大臣非有言责者不得使用奏折。由此可见，发展中的“言路”体制，是与文书制度紧密联系的。言官的进奏权问题，直至嘉庆亲政，方最终成为定制。这就带来三个问题：一是进言奏折进入文书流转、议事体系后，效力如何；二是“言责”的规范性如何，“言责”之外的官员是否可以进言；三是给事中封驳，为破除壅蔽的重要制度传统之一，在奏折制度下，此权力如何行使。这些问题都不是后见之明，而是嘉道时期分别由洪亮吉和龚自珍提出的。

嘉庆帝发布前揭求言上谕，让时人有“言路已通”之感，却引出洪亮吉“言路似通而未通”的批评。洪亮吉此言的大背景和潜台词是前述的言路制度，直接原因则是进言后的中枢研究机制。科道奏折发交部议之后，习惯通行驳议，陷入胶着：“即十件之中，幸有一二可行者，发部议矣，而部臣与建言诸臣，又皆各存意见，无有不议驳，并无有不通驳，则又岂国家询及刍荛、询及瞽史之初意乎？”如留中不发，又不符合制度和实际：“然或因其所言琐碎，或轻重失伦，或虚实不审，而一概留中，则又不可。”① 于是，进谏往往被此文书处理程序消弭于无形。其时的会议，已是“遇有会议事件，率皆无所建白，随同复奏，而且退有后言”，“每有会议时，不发一语，随同画诺，事后又以此议系他人主见，设或上干指驳，亦全不任咎”。② “无不通驳”和“随同画诺”是一体之两面，洪亮吉和嘉庆帝看到的是同一种会议风气，更是同一种会议机制。

对于此种问题，洪亮吉建议从文书制度入手改良之，降低奏折、上谕制度的程序化程度，将君主的意见以迅捷的方式传递给大臣：“其法莫如随阅随发，或面谕廷臣，或特颁谕旨，皆随其事之可行不可行，而明白晓示之。”同时，鼓励为公直言，对挟私弹劾者则公布之以示惩戒：“若其不知国体，不识政要，冒昧立言，并或敢攻发人之阴私，则亦不妨使众共知之，以著其非而惩其后。盖诸臣既敢挟私而不为国，则更可无烦君上之回护矣。”将挟私之密奏“使众共知之”，也是为了提升弹劾实效而要进一步打开改革奏议制度的缺口。③ 嘉庆帝则对改进会议发出“若意见不合，即单衔具奏，其会衔折内无庸列名”的上谕。④ 这些改良建议和政策，都让我们联想到雍正朝以来关于进谏、弹劾等进言是否应当秘密上行、讨论的反复实验。

对于突破制度障碍的原动力，洪亮吉是寄托于嘉庆帝的，从中亦可见其对进言制度化程度的理解。他认为皇帝要勤政，发力打破奏折制度中漫长甚至互相掣肘的信息沟通和决策过程。文书本来就是供君臣讨论要事的，不必拘于形式和程序。乾隆初年，以“朱笔细书，折成方寸”之方式咨询贤臣，大臣则“随时随事奏片，质语直陈”，“日约十余次”，“上下无隐情”，极具效率，但也都是非制度化的信息沟通手段。他还由召见入手，形象地阐述自己的“集思广益之法”：

> 请自今凡召见大小臣工，必询问人才，询问利弊。如所言可采，则存档册以记之。倘所保非人，所言失实，则治其失言之罪。然寄耳目于左右近习，不可也；询人之功过于其党类，亦不可也。⑤

这也有助于今人理解君主咨询、大臣进言，时人究竟是在何等意义的“制度”上来思考的。在他们心中，专折奏事之权固然不可违忤，但皇帝博采信息、冲破壅蔽却是应该不拘于制度的形式与程序的。尧舜“询四岳，询群牧”这样的召见亦未始不是制度，而应与奏折同为言路制度的组成部分。

---

① 洪亮吉：《乞假将归留别成亲王极言时政启》，《洪亮吉集》第 1 册，第 228 页。
② 光绪《钦定台规》卷 4《训典四》，第 75、71 页。
③ 洪亮吉：《乞假将归留别成亲王极言时政启》，《洪亮吉集》第 1 册，第 229 页。
④ 光绪《钦定台规》卷 4《训典四》，第 78 页。
⑤ 洪亮吉：《乞假将归留别成亲王极言时政启》，《洪亮吉集》第 1 册，第 224 页。

洪亮吉是翰林院编修，属“词臣”，不是言官，“本无言责”。[①] 他的投书之举和一番自述也有自己欲进言而无权责的处境在里头，亦是“言路似通而未通”之一来源。但其投书行为本身挑战了清朝的言路制度。嘉庆帝上谕表面上不顾“编修、检讨既非兼讲官者，不得言”的言责限制之事实，[②] 顾左右而指其本可开辟“代奏”等其他渠道，不过是行文中的铺垫手法，真实目的在于痛批其“私书”“投札”之举，冲击、淆乱了言路制度：“洪亮吉身系编修，且曾在尚书房行走，若有条奏事件，原可自具封章，直达朕前，或交掌院及伊素识之大臣代奏，亦无不可。乃洪亮吉辄作私书，呈递成亲王处，并称有分致朱珪、刘权之之书，因命一并呈阅。……今以无稽之言，向各处投札，是诚何心？设成亲王等不将各札进呈，转似实有其事、代为隐讳矣。”并先将“既经拆阅，自应即时进呈，乃经奉旨查询，始行交出”洪亮吉之信的朱珪、刘权之议处，又除成亲王呈进的原信留备览外，将分致朱珪、刘权之的信发还，“听其或留或毁可也”，以示自己对这种进言方式的不认可。[③] 嘉庆帝上谕中曾批斥无言责者“自具封章于军机处及部院大臣前投递”，居心均系“望恩幸泽”，“视为干进之阶”，同时肯定无言责而缄默者“深知国家体制，不敢越职言事，实属分所宜然”，国家求言“必定以官阶，予以限制。有言责者而不言，谓之旷职；无言责者而妄言，即属越分”，从此表明君王之心迹。[④] 洪亮吉强调进言无权责，嘉庆帝强调进言有办法，一无一有之间的实质问题，便是对“言责”的破与护的矛盾。光绪时，黄体芳更加详尽地阐述了“言责”限制下“代递”制度有名无实的现状，或有助于理解洪亮吉何以必采取戏剧性的“私书”之举：

> 比者屡诏开言路矣，然无言责者止许代奏，则先经堂官阅定，或吹索其字句，或挑剔其款式，辗转多日，始得上达，未蒙宸览，先已传播，其中若有指摘时政、干涉廷臣者，早已预为之备。一经旁人劝阻，或竟罢而不递，或虽递而无益，所代递者不过肤泛细碎、迎合挟私之语而已，直言谠论不得闻也。[⑤]

而更深层次的问题，则是科道官之无权。虽然嘉庆帝说：“国家设立台谏，任以言责，期于明目达聪，职至要也。”[⑥] 道光帝亦称“科道为朝廷耳目之官，责任至重”。[⑦] 但这并非实际情况。龚自珍就指出，科道已成“闲曹”：“自阁臣为闲曹冗员，而并科臣亦成闲曹冗员，果依现在情形，何不以六科移驻隆宗门外，专领军机处上谕，而主其封驳乎？”[⑧]

六科成为闲曹，是与中枢从内阁转移到军机处、重要信息文书从题本转移到奏折，内阁与题本渐失参与机要之职能相伴随的：

> 军机处为内阁之分支，内阁非军机处之附庸也。雍正辛亥前，大学士即军机大臣也，中书即章京也。壬子后，军机为谕之政府，内阁为旨之政府；军机为奏之政府，内阁为题之政府，似乎轻重攸分。然寰中上谕，有不曰内阁承发奉行者乎？寰中奏牍，有不曰内阁抄出者乎？六科领事，赴军机处乎，赴内阁乎？昔雍正朝以军务宜密，故用专折奏，后非军事亦折奏，后常事亦折奏，后细事亦折奏。今日奏多于题，谕多于旨，亦有奏讫在案，补具一题者，绝非雍正朝故事。故事何足拘泥？但天下事，有牵一发而全身为之动者，不得不引申触类及之也。国朝仍明制，设六科，其廨在午门外，主领旨，主封驳，惟其为上谕也，谏臣或以为不可行而封驳

① 洪亮吉：《乞假将归留别成亲王极言时政启》，《洪亮吉集》第 1 册，第 223 页。
② 许宗衡：《书姚惜抱翰林论后》，盛康辑：《清朝经世文续编》卷 17《治体十 · 臣职》，《清朝经世文正续编》第 3 册，第 195 页。
③ 许宝蘅：《洪北江递书案》，许恪儒整理：《巢云簃随笔》，中华书局，2018 年，第 8、10 页。
④ 光绪《钦定台规》卷 4《训典四》，第 59 页。
⑤ 黄体芳：《灾深患迫宜筹拯民应天之方折》，光绪四年二月，《黄体芳集》，中华书局，2018 年，第 6 页。
⑥ 参见《清朝续文献通考》卷 127《职官十三 · 都察院》，第 8869 页。
⑦ 参见《清朝续文献通考》卷 127《职官十三 · 都察院》，第 8870 页。
⑧ 龚自珍：《上大学士书》，《龚自珍全集》，上海古籍出版社，1975 年，第 322 页。

之，谏臣之所以重。今内阁拟旨所答，皆题本也，所循字句，皆常式也，旨极长，无过三十字，诚无可封驳者。①

龚氏此论，实揭言路制度之大问题所在，点出了言路不振之中枢制度格局背景。如其所言，纵使皇帝重视言官，鼓励进谏，六科给事中也已因属于内阁文书体系，而在大局中失势，沦为"诚无可封驳"的地步。

龚氏此言，可视为对乾隆初年著名的谏官、给事中曹一士上奏恢复六科旧制的呼应。曹一士呼吁给事中与御史分设，提高谏官地位，保障进谏的精力，与龚自珍所论有异曲同工之妙。

曹氏先从沿革说起，揭给事中作为"省"官与御史作为"台"官，本为渊源、序列、功能乃至衙署地理位置均不相同的两个部门。其至为关键的区别是内外不同、监察对象不同，地位自然不等："六科独主封驳，以补阙拾遗，虽与御史同为言官，而御史职在监察百司，故居于外，六科职在宣行制敕，故居于内，所以重王言、尊国体，内外秩然不可易也。"六科成为克服壅蔽的主要专职力量，围绕君主需要了解的种种真实情况，包括"天下民生休戚、吏治臧否，皆得之于退食之余广咨博访，以便入告，而裨庙堂耳目之所未及"。在制度上，对维护其专责和畅通行使此言责的渠道有明确规定："《会典》开载该科所奉旨意有灼见未便之处，许封还执奏；部院督抚本章有情理未洽者，俱得驳正题参。至于朝政得失、百官贤佞，或特疏，或公本奏闻，是立制之初，惟在慎重命令，别白是非，专责以言，不任他事，俾得从容谋议以殚其心，朝夕论思以尽其职。"这是"我国家立制本意，参酌历代而无弊者也"。②

但自雍正将六科并入都察院之后，便与御史职能混作一体，精力分散，不能专注于王言、国体这样的大事：

以六科内升外转一事，奉旨著都察院管，乃一时权宜之法，然自此以后，台臣循照台例，一切城仓漕盐等差，与御史一体开列，于是六科各员奔走内外，朝夕不遑，或递相署理，至有本科只留一人者，本章到科匆匆过目即以付部，不及详细审读，又其甚不得已，则闾阎雀鼠之牍杂进于内朝，簿书期会之吏接迹于禁御，判署纷纭，轻重倒置，非所以钦崇纶綍、整肃纲常也。③

清初沿明制，"六科自为一署"，独立而专责。康熙三年，"六科止留满、汉各一人"，规模缩小。雍正初，"以六科内升外转，始隶都察院。凡城、仓、漕、盐与御史并差，自是台省合而为一"。④六科从原来具有一定内廷色彩的机构转成都察院下设机构，因科道合一、而与御史职能混淆、失去专责封驳之精力，这是曹氏所见科臣失权的具体职官制度根源。

为使六科还归其本来意义，曹一士建议台省分列，名实一致，给事中"专责以言"，并从文书流转上增加科臣之权，与龚自珍所言更相契合：

《会典》开载，凡内阁交出密本，由各该科挂号，即将原封送各该部取，职名附簿备查。是从前密本未有从内阁径下者，即前代中书门下两省更互校验之意也。今臣到任以来，见所发各科本章，只有红本，而密本并未一见。至皇上谕旨径由内阁发部者，臣等迟至浃旬始得从邸钞一读，如此则虽欲有所论列，或已无及于事，似非设立科臣之初恉也。嗣后请听臣等派出本科笔帖式二员，每日轮班赴阁恭抄谕旨，并所发各臣条奏密本，既省挂号转发之烦，臣等亦可不待邸钞即得预闻旨意，备见奏章，庶几随时论列，以仰赞高深于万一。⑤

曹氏所言，虽不能如龚自珍般洞见奏折与军机处关联互动之中枢制度大格局，改革建议即便实行亦属无益，但可谓深谙掌故，切中制度弊病内里，发龚氏之先声。

继续上溯到顺治十七年（1660），"密本"初起，御史季振宜即"请复封驳旧制"，"以收直

---

① 龚自珍：《上大学士书》，《龚自珍全集》，第 322 页。

②③《清朝续文献通考》卷 127《职官十三 · 都察院》，第 8870 页。

④《清史稿》卷 115《志九十 · 职官二 · 都察院》，中华书局，1977 年，第 3307 页。

⑤《清朝续文献通考》卷 127《职官十三 · 都察院》，第 8871 页。

言之实效”，更是有远见者。他由密本兴而想到封驳废：“上传密本，近来有不由科臣而竟发各部者。夫六部、六科之设，相为表里，原有深意。科臣既任耳目之官，欲以不见不闻责其揣摩于冥漠之途，抑亦难矣。”认为这样就毁掉了设置封驳制度的本意，不利于君臣之间及官僚群体内部的不同意见交流，从而导致政治体系积弊：“况上传密本每经一年半载而后知之，及知之矣，复以为上传密本，拘忌展转，迟之又久，补救虽工，行如流水，嗟何及矣！臣子挟奸怀诈，徇情市恩，往往在闲暇从容之时。若夫封驳，胸中原无成见，朝发科抄，夕上封事，钻营固有所不逮，变态亦何能猝成。是封驳之制复而皇上永无过举，各部尽洗前非矣。”①

在季、曹、龚等人的先后讨论中，可以看到他们对中枢权力体制与文书行政机制的变革中，六科失去发挥实际作用的结构性位置的不满。六科虽再未专设，但曹、龚在中枢体制大变革中重谈这个问题，仍有其时代的意义，亦是制度理路的内在认识。季、曹、龚先后传承的主张，表征了从入关后到嘉道时期，中枢制度一步步定型过程中，士大夫随之而来的观察、思考与应对。制度尚未定型时，持续的反思与呼吁，反映了制度规复与废止的角力。言说印证着制度史发展，标识着那个时代的制度发展阶段。顾炎武曾论给事中掌“封驳”之重要，或为他们制度主张的思想渊源。②

奏折本是清朝皇帝为垄断信息而设计的文书制度，其秘密性和专属性是皇帝冲破壅蔽、获取重要信息的保证。但奏折及与其紧密关联的军机处运转起来之后，却冲击了中枢行政体系中的言路制度传统架构。身处奏折、军机处、言路制度塑型发展的进程中，洪亮吉、龚自珍看到了正在消逝的制度传统，乾隆晚期的政治问题放大了制度问题，更引导他们思考和批评问题的所在。

二、两种“士风论”

与言路制度的批评和建议相伴的，是对言路风气的反思。③ 洪亮吉认为当时言路上“毛举细故，不切政要”的文风，与“否则发人之阴私，否则快己之恩怨”的士风，形成互文的效果，反映了言路制度运行中普遍存在的风气问题。④ 彼时君臣对“风气”问题的归因与应对，都与制度相系，体现了言路制度调整与定型的思想和政治文化背景。

乾隆晚期至嘉道时期，文书渐成“例胜于理”的圆美之态。清初反思明末政治问题，认为与言路“竞尚风流”相应的，是公文风气学六朝而“芜莠”：“高言简说，乐就嵇阮之放轶”，“名山风雨，随笔抄填，馨泽良怀，逢篇点缀，臭腐满牍，谈者欲呕”。⑤ 但是，雍正打击朋党、整饬言路，又走向另一极端：“上之所以责备臣下者如是，则谁敢奋其笔舌，显立异同，以自蹈不测之祸者？是故雍正十三年之间，章奏之文，兢兢业业，不敢作一越分语，盖自是而风气一变。”⑥ 龚自珍因曾“役抄”题奏而对清代题本、奏折等奏议文书的“体裁大略”即体例、文风有所体会。他认为康熙以前的奏议“颇犹粗悍，或纷披扶疏，沿明臣习”。自雍正以后奏议文体渐成规范“始和平谨质，得臣子之体”。自乾隆三十年（1765）以后，则形式渐美，流于形式之问题亦随之而生：“圆美得臣子之例矣。”比较而言，还是康熙以前的奏议言实而值得收藏：“自

① 季振宜：《请复封驳旧制疏》，贺长龄辑：《清朝经世文编》卷9《治体三 · 政本上》，《清朝经世文正续编》第1册，第95页。

② 顾炎武：《封驳》，贺长龄辑：《清朝经世文编》卷 9《治体三 · 政本上》，《清朝经世文正续编》第 1 册，第 92 页。

③ 张瑞龙《天理教事件与清中叶的政治、学术与社会》（第 158 页）为近年来对嘉庆朝士习、人心、风俗问题研究有收获者，但较少提及中央政治中的“言路”制度与士风的互动。

④ 洪亮吉：《乞假将归留别成亲王极言时政启》，《洪亮吉集》第 1 册，第 228 页。

⑤ 许同莘：《公牍学史》，河南人民出版社，2016 年，第 202 页。

⑥ 许同莘：《公牍学史》，第 233 页。

珍所抄康熙以前一册，不足储百一，雍正至乾隆三十年一册，不足储五十分之一。”虽然“近今六十年，尚未动手”搜集整理，但从他对“风气之变”趋向的把握来看，不值得收藏的比例定然更大。[①] 后人总结，嘉庆朝的文风与政风相呼应，守成之主以“例”为重，随着行政规则及文书体式文理之“例”渐居主导，文风亦渐成因循，“束缚驰骤，跬步之间，便生荆棘”。这又进一步造成“言公牍于雍乾之际，则理多于文；言公牍于嘉道以后，则例胜于理”的气质变化。[②]

因循圆美之态不仅洋溢在奏折之中，还成为君臣奏对的常态。龚自珍认为当时大臣与君主奏对只以揣摩为宗旨，毫无实效可言：“堂陛之言，探喜怒以为之节，蒙色笑，获燕闲之赏，则扬扬然以自喜，出夸其门生、妻子。小不霁，则头抢地而出，别求夫可以受眷之法。”[③]

文风的背后是士风，洪亮吉、龚自珍、魏源等都指出，当时“风俗日趋卑下”，“士大夫渐不顾廉耻，百姓则不顾纲常”，这弥漫于整个社会中的风气问题，“不当责之百姓，仍当责之士大夫”。士大夫风气表现为“模棱、软弱、钻营、苟且”的官场习气：

> 数十年来，以模棱为晓事，以软弱为良图，以钻营为进取之阶，以苟且为服官之计。由此道者，无不各得其所欲而去，以是衣钵相承，牢结而不可解。夫此模棱、软弱、钻营、苟且之人，国家无事，以之备班列可也；适有缓急，而以牢结不可解之大习，欲望其奋身为国，不顾厉害，不计夷险，瞻徇情面，不顾惜身家，不可得也。至于利弊之不讲，又非一日。在内部院诸臣，事本不多，而常若猝猝不暇，急急顾影，皆云多一事不如少一事。在外督抚诸臣，其贤者斤斤自守，不肖者亟亟营私。国计民生，非所计也，救目前而已；官方吏治，非所急也，保本任而已。[④]

以至于“虑久远者，以为过忧；事兴革者，以为生事”。这样的官场风气确实与“国家求治之本意”相去甚远。言路风气自然为其中表现突出者。[⑤]

聚焦于言路，这样的风气、风俗，由何而致？其中尤为重要，故为君臣反复申说的是鉴于明亡故事、防范言路腾竞的政纲。“本朝纠虔士大夫甚密，纠民甚疏，视前代矫枉而过其正。”[⑥] 划定“言责”，时时警示言路，是钳制之政纲的重要内容。古鸿廷等人的清代科道制度研究于此已有所论列，惜失之简单，如能将其置于言路制度具体的、动态的发展情境中，更可见其历史表现与历史作用。[⑦] 清末《皇朝掌故汇编》的作者认为六科给事中隶属都察院，正是雍正帝鉴于明末言路升腾而采取的职官调整，虽无确证，却是一种由来有自、较为普遍而影响深远的认知：

> 明代给事中自为一曹，称六科都给事中，凡章疏案牍得与部院衙门平列。迨其末季，廷论纷嚣，给事中以无所隶属，益得恣情自肆。我朝初沿旧制，世宗宪皇帝特命改隶都察院，整纲饬纪，班序秩然，体统益昭，严肃洵万世所当恪守也。[⑧]

钳制士口，便益尊君。对乾隆帝特别是其晚年以前勤政与英武的崇拜，洋溢在嘉道经世学者的论述之间。细读之下，亦有畏惧在里头，这又不免和大臣的不敢进言相关联。如龚自珍所见：“方是（乾隆）时，国家累叶富厚，主上神武，大臣皆自审愚贱，才智不及主上万一。”[⑨]

嘉道以降，文网虽渐疏，君主之警惕心仍未减，对于洪亮吉投书进谏，嘉庆帝立即敏感地联想到“明末声气陋习”。[⑩] 嘉庆帝的提防之心，呈现出另一种取向的“士风论”。与洪亮吉、龚

---

① 龚自珍：《与人笺》，《龚自珍全集》，第 344 页。

② 许同莘：《公牍学史》，第 233 页。

③ 龚自珍：《明良论二》，《龚自珍全集》，第 32 页。

④⑤ 洪亮吉：《乞假将归留别成亲王极言时政启》，《洪亮吉集》第 1 册，第 225 页。

⑥ 龚自珍：《江南生稿笔集序》，《龚自珍全集》，第 205 页。

⑦ 古鸿廷：《清代之都察院》，《清代官制研究》，第 97 页。

⑧ 《皇朝掌故汇编》内编卷 2《官制二》，张寿镛辑，求实书社，1902 年，第 14 页。

⑨ 龚自珍：《资政大夫礼部侍郎武进庄公神道碑铭》，《龚自珍全集》，第 141 页。

⑩ 许宝蘅：《洪北江递书案》，《巢云簃随笔》，第 11 页。

自珍等强调君主不励臣节、不充分赋权导致的士大夫“圆美”之态不同，嘉庆帝所在意的是士大夫风闻言事导致的政治秩序紊乱。嘉庆、道光二帝沿承了祖宗历朝迭谕不可重演明末大臣攻讦之风、销除“声气陋习”之萌的传统，集中体现在嘉庆御制《都察院箴》《谏臣论》以及嘉庆、道光的一系列上谕中。《都察院箴》《谏臣论》与康熙御制《台省箴》《御史箴》等一脉相承。上谕中的批评也传承于祖宗，兹简要总结于下。

在君主看来，言路奏折之文风浮而不实，背后是士大夫的名利心。与洪亮吉、龚自珍所见相似，嘉庆帝发现虽广开言路，但“臣工条奏，累牍连篇，率多摭拾浮词，毛举细故，其中荒唐可笑留中不肯宣示者尚不知凡几”。嘉庆帝认为自己未曾苛求科道进言频率与数量，责任在于科道官。究其“本衷”，则“大约不出乎名利之两途”，并分别列举“沽名”与“牟利”的具体事迹。这就与洪亮吉所揭之原因恰成对比：一为嘉庆帝未尽去和珅之党，身边小人充斥；一为士大夫沽名而牟利。[①]

士大夫的名利心，是帝王谆谆教诲要剔除的，帝王的提防并非纯为士林风气着想，而是警惕士大夫政治的秩序紊乱和对君权的干预。私心私利是有层次之别的，相关风气亦有层次之别。一时一事的名利为其一般表现，嘉庆帝训诫“私惠勿酬，私仇勿毁”。[②] 其中有贪腐问题：“以奏事为利媒，藉以窃弄威福，私纳财贿。”[③] 而“怀挟私怨，阳沽鲠直之名，阴施报复之计以巧试其术者”则会导致官僚群体的秩序紊乱，因为言官易于免责，而被弹劾者已蒙污名，君臣之间徒增芥蒂。[④] 至于“科道身居台谏，冀博敢言之称，数上封事，欲朕识其姓名”，“及洊历升阶，考其行事，与其言论前后多不相侔”，已达不忠不公，人格上自相矛盾的地步。道光帝亦警告群臣“沽直声于前，而思缄口于后”的风气与其“用人图治之意大相剌谬”。[⑤]

党争是私心私利之大者。一旦私心私利不受君主控制，就会自成组织体系，结党乃清朝历代君王高度警惕的政治禁忌。嘉庆帝提醒言官勿重蹈“前明结党恶习”。[⑥] 站在君主立场上看，私利生出私议，私议放大私利之争，门户、朋党由此而起，言路是党同伐异的要径，党争藉言路腾起。言路与党争的逻辑联系，从而构建。

在皇帝看来，议论朝廷定制，质疑君主定论，也与讨论国是的期许相违背，是需要警惕的言路“把持朝政”之风，而其背后，亦是私心私利作祟。言官的重要功能是通过进言弹劾“整纲饬纪”，维护政治秩序，但不能“率意渎陈，轻更成宪”。[⑦] 嘉庆六年，甫由翰林擢任御史的游光绎批评皇帝“用人不当，循照资格”，被嘉庆帝痛斥“竟欲干预用人大柄，纰缪已极。国家序进官僚，自有定制”，科道议论用人，“此风断不可长”，即便用人偶有不当，亦不容“交章攻击，百计阻挠”。否则，便是“阻挠国是，干预非分”。[⑧] 嘉庆八年，给事中鲁兰枝奏皇帝宽宥之刑案，亦被批“渎奏”，“竟欲干预刑名大柄”，有“明季台臣把持朝政，肆意妄陈”之忧，“此风断不可长”。[⑨] 道光二十三年（1843），御史陈庆镛奏起用琦善等人“为刑赏失措，无以服民”，道光帝虽从其请，仍申明：“黜陟之权操之自上，本非臣下所能干。”[⑩] 可见，建言国是不易把握，必须时时保持与“权操自上”之政权领域的距离。皇帝认为，在“干预”“把持”背后的，仍是

---

① 光绪《钦定台规》卷4《训典四》，第58页。
② 嘉庆帝：《都察院箴》，光绪《钦定台规》卷1《训典一》，第13页。
③ 光绪帝《钦定台规》卷4《训典四》，第79页。
④ 光绪帝《钦定台规》卷4《训典四》，第76页。
⑤ 光绪帝《钦定台规》卷5《训典五》，第87页。
⑥ 嘉庆帝：《都察院箴》，光绪《钦定台规》卷1《训典一》，第13页。
⑦ 嘉庆帝：《都察院箴》，光绪《钦定台规》卷1《训典一》，第13页；光绪《钦定台规》卷4《训典四》，第67页。
⑧ 光绪《钦定台规》卷4《训典四》，第63页。
⑨ 光绪《钦定台规》卷4《训典四》，第66页。
⑩ 光绪《钦定台规》卷5《训典五》，第89页。

私心私利。为什么科道“并无经国远虑”，却“率皆与吏部铨法相关，其余五部俱无论及者”？只是因为“各私亲故，改一条例，为一二人早得除授地步”，这私心私利使得他们“不思法令数更，最乖政体。铨法遵行已久，若朝夕改易，人将何所适从？”[①] 可谓直指人心。

以上公私之际诸条之宗旨，可归纳为要守“政体”。即康熙帝所谓“洞达政体，斯曰能贤。”[②] 乾隆帝更批评科道“不识政体，敢于妄行陈奏”。[③] 嘉庆帝忧心科道批评用人不当之言“成何政体”。[④]“何谓为政有体？君为元首，臣为股肱，上下相维，内外相制，若网之有纲，丝之有纪。”[⑤]“政体”即君臣纲纪，其核心是“君—臣”秩序，在君主规训中，更将中国传统政治思想中君臣双方都有义务的“君臣之义”转换为“上不亏于天，下不失人臣事君之大义”这一具有神圣意味的单向度要求。[⑥] 士大夫要站在皇帝的立场，方能正确地“公而忘私”：“人臣事君之义，全在涤除私念，方可冀其进献嘉谟，若先有沽名牟利之见存于中，是举念即已涉私，尚安望其忠言入告耶？”[⑦]“务当屏除私见，尽心尽职；不避嫌怨，力矢公忠。”[⑧] 嘉庆帝、道光帝所言之“公”，与洪亮吉、龚自珍所言之“公”，并不完全是同义词。而会议机制之所以低效，皇帝认为也是因为臣子“其心实私而不公”所致。[⑨]

公私之际的现状，并不令嘉庆帝满意，他看到的是“旁敲侧击，毛举细故，轻改旧章，遂其私意”，士大夫走到了朝廷“求言之意”的反面。于是，在嘉庆二十二年入夏后京师少雨之际，嘉庆帝认为“朕以诚心待诸臣，诸臣不以忠悃事上，惟思苟且塞责，此上天所以昭示旱象、未能兆成康阜也”，并在这一年御制《谏臣论》，“著发交都察院自堂官以及科道每人照录一通，嗣后初任言官者，到任之日亦令照录一纸，俾各触目警心。各科道经朕剀切训饬，务各屏除私念，力矢公忠”。[⑩] 他还再发上谕“特为指示公私，以立万世听言之准”。强调前明的历史教训，要求按照皇帝训谕的方向，“公而忘私”，是《谏臣论》的要义所在：

> 近年言事诸臣为公者少，为私者多；避人焚草者少，张扬于众者多。甚至假借题目，作弄威福，营私纳贿，枉法贪财，此端岂可开，此风不可长也。若不力加整饬，驯至于前明结党恶习，诚朝廷之大患也。忠告必嘉纳，佞口必屏斥，若不论忠佞公私，惟言官之言信用，博纳谏之虚名，受乱政之实祸矣。[⑪]

君主的顾虑也得到了一些士大夫的支持。姚莹便由“宋仁宗戒言官”的史事，赞同宋仁宗时权御史中丞王畴之言，王畴批评“险徼”之士大夫“挟己爱憎，依其形势，以造浮言，奔走台谏之门，鼓扇风波之论”，姚莹认为此言“切中后世言官之弊。其托迹于公，以合党图私者无论矣。即有忠爱之君子，而惑于小人浮说，因之爱憎不中、轻发公论者，亦不可不慎察之。”[⑫] 此种言论可见皇帝的意见并非不出宫闱，但究竟不同于洪亮吉、龚自珍等人代表的士林清议，仅可视为皇帝意见的附属者。

于是，同样是痛心于“世道人心，日流日下”，皇帝与士大夫最终却得出了不同的判断和施

---

① 光绪《钦定台规》卷 4《训典四》，第 79 页。
② 康熙帝：《台省箴》，光绪《钦定台规》卷 1《训典一》，第 12 页。
③ 光绪《钦定台规》卷 39《通例一》，第 550 页。
④ 光绪《钦定台规》卷 4《训典四》，第 63 页。
⑤ 司马光：《体要疏》，《司马光集》第 2 册，四川大学出版社，2010 年，第 898 页。
⑥ 这是康熙帝对其为都察院御书“都俞吁咈”的解释，见光绪《钦定台规》卷 1《训典一》，第 12-13 页。
⑦ 光绪《钦定台规》卷 4《训典四》，第 58 页。
⑧ 光绪《钦定台规》卷 5《训典五》，第 87 页。
⑨ 光绪《钦定台规》卷 4《训典四》，第 77 页。
⑩ 光绪《钦定台规》卷 4《训典四》，第 79 页。
⑪ 嘉庆帝：《谏臣论》，光绪《钦定台规》卷 1《训典一》，第 13 页。
⑫ 姚莹：《宋仁宗戒言官说》，盛康辑：《清朝经世文续编》卷 17《治体十 · 臣职》，《清朝经世文正续编》第 3 册，第 195 页。

政原则。互相劝诫中含有互相防范：士大夫所论重点实为君主，所防在于君主不识人、不召见、不听谏、不赋言路之权；君主所谕重点是言官，是士大夫，所防则在于士大夫效仿明末故事挟私妄论、结党把持，由言路纷腾引发政治激变不止之局。

两种士风论当然是有张力的，呈现了富有张力的两个政治思想世界。其直接表现是责于君主，还是责于士大夫，其深层次的区别则是如何看待言路在政治体中的作用。士人沿承传统政治思想，认为言路本身在政治结构中具有重要的甚至是终极的政道意义。汤鹏专作《去壅》一文，持论曰：

> 《易》曰："天地不交，而万物不通也。上下不交，而天下无邦也。"言壅也。《书》曰："辟四门，明四目，达四聪。"言去壅也。是故尧舜去壅则帝，汤武去壅则王；桀纣好壅则诛，幽厉好壅则伤，秦皇好壅则祚短，汉祖去壅则祚长；隋炀好壅则国暗，唐宗去壅则国昌。……不去壅，不亲上下；不去壅，不殖纪纲；不去壅，不成社稷，不去壅，不和天人阴阳。①

"去壅"即言路，在政治体中扮演的是亲上下、殖纪纲、成社稷直至和天人、和阴阳的作用，畅开言路，并非以士大夫之公心为前提，而是政道所必需。所以，君主要"毋自是""毋自圣"："毋枝蔓多端，则不计议穷人。毋凶矜好胜，则不气势剉人。毋疑信参半，则任使专；任使专，则受命者直前。"②

由此，嘉道时期的士大夫开始为明末言路正名，形成了与君主成见商榷之势。张瑞龙的近著揭示嘉庆天理教事件后出现了"推重明代，重新评价明代士习、士风及其培养士人的制度"的"潮流"。③ 如从当时对言路制度的反思与批评着眼，再思嘉道时代的相关议论，更可感受到重新评价明代政策与士习的终极政治关怀与现实政治意义。既然明末言路的历史教训成为形塑本朝言路制度的重要依据，重新构建明末故事的解说逻辑，便成为改进本朝言路问题的重要法门。鲁一同在与潘德舆的讨论中认为，"有明之世，纲维法度康和丰美不及本朝远甚，又多邪臣巨奸、苛法弊政，然且支持二三百年，礼乐不废，文质彬然"，原因"无他，士气伸也"。而清朝虽然"太平度越百禩"，仍然不能达到"三代之隆"，问题即在于言路不振，士大夫"容与委蛇，顺风靡波，温言浮说，更相欺谀"，"大臣恭俭在位，而天下恶言病"，此种言路风习与士林风俗相应相循："天下多不激之气，积而为不化之习，在位者贪不去之身，陈说者务不骇之论，学者建不树之帜，师儒筑不高之墙。寻寻常常，演迤庸懦之中，叨富贵、保岁暮而已矣。"④

在明清两朝对比中，士大夫更坚定了"壅蔽"的责任在于皇帝的判断。鲁一同将破解之责任与办法仰于上："上当有以激之"，"尊劝敢言之士，设不谏之刑，广上书之路，削颂谀之章，起退废之人，使天下明知朝廷风旨所在，示中外无拘禁，以震动一切之耳目。"如此方能反其习、作其气。扩大言路、端正言责是其中要者："内至部郎、外至郡守州县吏皆得言事，天子取其善者而恕其失中，则方直之士来矣。居谏垣者不以时规劝主上，究当时利病，徒饰小说为巧避者，置之刑典，则庸懦之风革矣。山野布素之士有深识远略者，许其献纳，虽未必称旨，其言多朴拙，藉以风天下，如此则耳目广矣。"⑤ 道咸之际，"谕旨令言者虚公详慎，毋偏毋私"，王庆云直陈"从来言官论事易致人主之疑，或以激切为沽名，或以指陈为干进，或一言失实，而概目为虚诬，或一事偶泄，而遂指为威福。故始则乐问，后乃厌听者，往往有之。"王氏径言应系此责于皇帝："皇上以大公至正之心听言，谁敢以偏私之说尝试者？惟在圣心推之至诚，使上

---

① 汤鹏：《浮邱子》卷 3《去壅》,《续修四库全书》第 952 册，上海古籍出版社，2002 年，第 245 页。

② 汤鹏：《浮邱子》卷 3《去壅》，第 244 页。

③ 张瑞龙：《天理教事件与清中叶的政治、学术与社会》，第 188、210 页。

④⑤ 鲁一同：《复潘四农书》，盛康辑：《清朝经世文续编》卷 9《治体二・原治下》,《清朝经世文正续编》第 3 册，第 103 页。

德下情常相通而无壅蔽耳。”①

按士大夫此种政治思想共识，言路是三代圣王之遗意，是政治结构中不可或缺的组成部分，进言是结构性的政治行为，所以历朝历代都将“言路”落实为一套制度安排。无论士大夫个人品行及风气如何，也要让他们说话。因为由进言而生的“士气”，才是支撑政治体存续的政治道德和政治文化力量。鲁一同的论述，是结构性认知对明末言路之弊说发起的挑战。

而在君主的政治思想世界中，虽亦在普遍意义上承认言路的重要，却较为抽象，重在实践层面上将士大夫的个人道德放大到制约言路制度执行的效力，进言从而成为个人的道德行为。或者说，君主的言路观表现为，要从个人道德行为出发来看待士大夫在政治结构中的政治行为。

两个政治思想世界矛盾的结果是，在历史的当时，士大夫盯着君主，君主盯着士大夫。每天在“细故”“浮言”中甄别忠心公心与名利之心，嘉庆帝虽然自认“洞烛其情”，但又只能忍而不发以防“缄默不言”、言路壅蔽，无奈地乞灵于大臣在风节上一秉大公，在技术上“确据直列弹章”。久之，皇帝对言路风气的认识固化而消极：“科道风气惟知毛举细事，或更改成例，以博建白之名，实则欲借此见长干进，或竟受人嘱托，邀誉沽名”，“未有能除大奸、厘大弊者”。② 道光帝亦总结为：“妄肆讦弹，捕风捉影，甚且挟嫌诬陷、报复逞私，尚复成何事体？”③ 他们认为科道风气不好，非一日之寒，而是由来有自，“百余年来，前后如出一辙”。这更坚定了他们遵循祖宗以来规训科道传统之信念。④

三、结论与讨论：“壅蔽”的政治体

“壅蔽”，是弥漫在嘉道时期朝野议论中的重要问题和普遍忧虑。魏源认为“政治之疾苦，民间不能尽达之守令，达之守令者不能尽达之诸侯，达之诸侯者不能尽达之天子，诚能使壅情之人皆为达情之人，则天下无不起之疾苦矣。”⑤ 各个行政层级之间的信息衰减，是历史上常存之情形，但当士林感受到“壅”在各个层级普遍存在时，又往往说明“壅”的程度已经超出了一般的认知和默许的范围，而成为王朝“中叶”之表征。魏源“使壅情之人皆为达情之人”的建议在传统体制中当然难以实现，他更担心“有国家之大利大害，上下非有心壅之，而实亦无人深悉之者”。⑥

钱穆曾论到制度与其背后之理论、精神之关系：“制度决非凭空从某一种理论而产生，而系从现实中产生者。惟此种现实中所产生之此项制度，则亦必然有其一套理论与精神。理论是此制度之精神生命，现实是此制度之血液营养，二者缺一不可。”⑦ 嘉道时期言路的制度定型与思想张力，则可丰富今人对此论题的认识。与其说这是制度的理论与现实之关系，毋宁说是制度、制度在政治思想传统中之“法意”、具体时代中对制度之思想认识三者之关系。

清承明制而损益之，在国家制度体系上可谓大有为者，从题本到奏折，从内阁到军机处，这一系列政治制度的变革，恰是君主要将信息权在内的诸般大权独揽而发动的制度变革，破除壅蔽便是重要宗旨。⑧

在嘉道时期关于壅蔽问题及广开言路之道的阐述中，无论进言资格还是纳谏态度，都能看

---

① 王庆云：《正本清源疏》，盛康辑：《清朝经世文续编》卷10《治体三·政本上》，《清朝经世文正续编》第3册，第106页。

② 光绪《钦定台规》卷4《训典四》，第75、76页。

③ 光绪《钦定台规》卷10《宪纲二》，第126页。

④ 光绪《钦定台规》卷4《训典四》，第76页。

⑤⑥ 魏源：《默觚下·治篇十一》，《魏源集》上册，第72页。

⑦ 钱穆：《中国历代政治得失》，九州出版社，2012年，第56页。

⑧ 关于这一体制性变革的过程，可参见白彬菊：《君主与大臣：清中期的军机处（1723—1820）》，董建中译，中国人民大学出版社，2017年，第316页。

到言路制度与中枢权力体制的紧密结合。把言责、文书（奏折、题本）、机构（军机处、内阁）甚至君相这几个相互关联的制度综合起来看，可以感知到中枢制度体系因革定型的消息。中枢是一套制度体系，言路又是内在于其中的一套制度体系。言路制度嵌于文书行政制度、君主日常政务处理机制中，与从内阁到军机处，从题本到奏折的制度变革密切相关。言路制度虽然重要，亦仅可视为中枢权力运行这部大机器上的一个组成部分，这就从制度和运行机制上牵制了言路发挥作用的效力。沈钦韩认为，从汉代到明代，给事中从宫中给事、莞纳枢机，终因分属六部而边缘化，“但毛举细故，风闻言事而已，与唐宋之职大异”。[①] 这是对历史上的言路风习与制度损益之关系的认识，可以帮助我们理解为何嘉道君臣皆以“毛举细故”一语批评言路，这可能恰是在政治体制中边缘化的科道由权限收缩而渐成的政治文化。不离人事谈制度，是讨论“壅蔽”的基本出发点。士大夫群体风气或曰风俗、风习，又成为与制度、人事通为一体，难分难解的要素。

胜朝教训引出了本朝政纲和本朝法度。在制度逐渐定型的同时，与此制度配套的君主的言路政治理念也已定型：以明末“历史教训”为不断言说的事实根据，以批评和防范士大夫私心私利为基本内容，以乾纲独断为方向。拥有思想支撑的制度体系更有力量。一代确定一项制度，或相关联的几项制度成为一个制度体系时，往往都有鉴于前朝或本朝的经验教训的历史叙事作为前提或支持，这是“因革损益”的制度制作路径的题中之意，明末言路激荡之弊，就是清朝确立言路制度的历史叙事前提与思想支持。清代中枢制度本就是君主主导成型的。雍正帝对台谏官体制、中枢参政体制、文书行政体制的改革，龚自珍认为，起初都是“一时权宜之法（法子、办法）”，久之却成“事例”，最终成为真正的“法”（制度），制度造势，再积势成风。[②] 乾隆帝有言：“御史虽欲自著风力，肆为诋讪，可乎？”[③] 当然是不可以的，“风力”只能来自皇帝一个人。与言路相关的一系列政治判断和政治观念，成为具有清朝特色的君主政治思想，权力结构、制度体系都与此政治思想一致。而基于士大夫个人道德行为判断的言路观念，是这一政治思想的集中表现之一。

在中国传统政治思想中，破除壅蔽，本是皇帝和士大夫共同的追求。“从来治天下者，将欲求君民一体，必先由君臣一体，乃疏通一体之脉，则莫如言路。”[④] 嘉庆帝亦称“无谏诤之臣，政不纲矣”，直进弹章是科道“设官之意也”。[⑤] 这就是中国传统政治思想中言路制度的“先王遗意”。它源于古已有之的政治忧虑。《韩诗外传》开列十二种“人主之疾”，“隔”即居其一。儒家通经致用的经典资源体系中，《诗经》的功能正是“谏书”。在制度设计中，《周礼》的“保氏”“大司寇”等篇亦建置了建言进谏、下情上达的职官与渠道。[⑥] 防“壅蔽”，实则意味着皇帝的存在方式——不能与臣民隔绝，从而使自己保持为君之道与统治能力。当然，在君主制下，这也是整个政治体系保持良好运转和吐纳能力的要求。龚自珍、魏源、汤鹏等人对进言作为一种结构性政治行为的认识，正是由此而来，这是道统与政道的认知，是士林的共识，是言路之“法意”。

但是，每个朝代的制度中也都蕴涵着独具特质的政治思想，“我国家立制本意”未必可与“先王遗意”划等号，龚自珍分别称其为“本朝之法意”与“前代之法意”，[⑦] 二者一道约束着制

---

① 沈钦韩：《说储批注》，《包世臣全集》第 1 册，黄山书社，2014 年，第 194 页。

② 龚自珍：《上大学士书》，《龚自珍全集》，第 320 页。

③ 《清朝续文献通考》卷 127《职官十三・都察院》，第 8869-8870 页。

④ 赵开心：《恳勤召对疏》，贺长龄辑：《清朝经世文编》卷 9《治体三・政本上》，《清朝经世文正续编》第 1 册，第 94 页。

⑤ 嘉庆帝：《谏臣论》，光绪《钦定台规》卷 1《训典一》，第 13 页。

⑥ 孙诒让：《周礼政要》，中华书局，2010 年，第 351 页。

⑦ 龚自珍：《乙丙之际箸议第六》，《龚自珍全集》，第 4 页。

度的设计与实践，也不免因歧异甚至矛盾而竞争。言路的“前代法意”是结构性的，但清朝皇帝对言路的认识是与权力结构关联从而具有个人道德性质的。言路的“前代法意”，遂在现实政治生活中被个人道德这一权力结构中竞争性的思维对冲。这个权力结构以君主和士大夫二元为主，二者一致认同言路的“前代法意”即宏观的言路思想，但落实到现实政治考量中，言路之“前代法意”主要为士林所重，君主所重则是基于预防明末故事重演与防范士大夫私德问题而形成的“本朝法意”。三代而来的言路法意传统，便被更具实际政治效力的“本朝法意”背离与架空。当论及言路松紧的现实问题时，防范士大夫私德的言路制度观念反成为凌驾于法意传统追求之上的支配性思想，成为讨论言路的政纲。所以，言路屡开而终未能开。

一项政治制度之所以历代沿有而不废，说明了对应的政治思想传统即“前代法意”持续存在；历代损益而不尽一致，则可从当代特有的政治理念中寻找“本朝法意”。当然这并不是思想与理念决定制度的因果逻辑，而是两方面相互配套相辅相成，共成一个制度体系与政治格局。至于说在中国政治思想史上，往往“本朝法意”与“前代法意”相反相成，最终生成中国政治传统，并影响政治思想，这是需要另文讨论的宏观问题。

嘉道时期，本朝言路制度与政纲相互支撑、配套，共成一个政治体。而这制度与思想理念形成的政治体本身又不是灵活、包容的。于是，本为保证乾纲独断，言路经密道而畅通，从而天下信息尽在掌握，却在不敢言的风气和因循圆美的追求中，走向了反面。

嘉道时期，士大夫感知到制度定型，并不如他们所愿，更形成了负面的政治文化。继位于英主，守成的嘉庆帝、道光帝也难以承受这一制度—思想体系对君主个人能力的要求。言路议论与改革建议从而勃兴，以“言责”“封驳”等为关键点，言路系于职官与文书制度的议论再放光彩。龚自珍由制度型塑的过程剥析原委，直指随着中枢制度定型而来的风气问题；包世臣建议改革官制，给事中“直门下（罢司科事），主封驳诏、敕，承阁、发部”，沈钦韩感佩“真有识之论”。[①]

但是，制度与思想共同塑造的政治体在定型之际表现出强大的约束力。孔飞力曾详论乾隆帝希图通过召见等渠道突破行政官僚制的常规权力限制，从洪亮吉的生动描述中也可感知一二，但这些努力并不算成功，到乾隆晚年更及身而止。[②] 壅蔽本就君主而言，在当时的政治和制度条件下，士大夫将克服壅蔽的希望寄托于君主自身，亦非全无道理。但在制度与思想共同构建的言路政治安排中，只成了不能实现的寄托。嘉庆帝等君主虽然尝试开放言路，塑造自己的政治风格，但受制于约束言路的中枢制度与政治思想，他们既不具备改造制度的能力，也缺乏调适思想的雅量，无力冲破甚至无法驾驭现状，只能抱怨、无奈、装聪明。只要读一下嘉庆、道光诸帝在鼓励言官“据实直陈，不可妄生疑惧，自甘缄默”和警告言官“不得假公济私，变乱是非”之间摇摆的那些上谕，就知道大臣把握皇帝“求治纳言之至意”有多么难。[③]

其直接而深远的政治后果是，在君主自身，开放言路的冲动与约束言路的传统形成张力；君主与士林之间，两个政治思想世界的张力也就无从化解。这个张力的表现是富有戏剧性的。对清代科道研究颇有心得的汤吉禾，“纵观清代科道之保障与忌禁，觉其每有互相冲突者”：“如既许风闻言事，又禁奏事不实；既云不拘文字，又忌措辞太激。且所谓狂妄偏袒，当奏不奏等忌禁，又漫无标准，最终是非，衡之于皇上。无怪风宪之官，咸以科道为进身之阶，而不认为终身之职也。”[④] 以洪亮吉、龚自珍等为代表的士大夫群体大张公论，在嘉庆帝、道光帝看来却可能导致中枢制度和官僚政治秩序的紊乱；皇帝的初衷也不可谓“不公”，但认为士大夫具有自

---

① 包世臣：《说储》，《包世臣全集》第 1 册，第 156 页；沈钦韩：《说储批注》，《包世臣全集》第 1 册，第 194 页。

② 参见孔飞力：《叫魂：1768 年中国妖术大恐慌》，陈兼、刘昶译，生活·读书·新知三联书店、上海三联书店，2012 年，第 232 页。

③ 参见《清朝续文献通考》卷 127《职官十三·都察院》，第 8871 页。

④ 汤吉禾：《清代科道官之公务关系》，《新社会科学》1934 年第 1 卷第 2 期。

己或私人或群体之“私”利，于是防止皇帝壅蔽就更多地转换成为防止士大夫借言营私的问题。士大夫认为其充分发挥批评进言作用将使政治受益，于是将主要责任放在皇帝身上，将言路系于“帝德”；居于顶层的皇帝却认为“人臣从政有体，进言有序”，[①] 通过实据、措辞等标准相对明确的要求，和“狂妄偏袒，当奏不奏”等“漫无标准”的要求，左右调适，所图不过是将士大夫的言责限制在“分”内，合乎“政体”，以保持整个政治体系的平衡。倒是“政体”这样意近于“礼”的概念，兼有道德与制度因素而又介于两者之间，成为一种必须保持动态平衡的政治框架和政治状态，留与今人思考。

何谓“制度定型”，以何为标志？今人或多以制度内容及相应的文本基本形成而不再有较为显著地更改为“定型时间”，本文则认为，制度是在基本内容完成后，再经过标志性的事件（如改革挑战）的检验，形成不可大为更张的共识，才告定型的。清朝的言路制度，虽然其基本内容在雍正时已成体系，乾隆时已较完善，却是在嘉庆广开言路的一系列政策调整尝试、士林高倡改革均告失败后才正式底定的。清代言路的既有研究聚焦于“科道合一”这一机构变革，或以乾隆初叶科道员额厘定为标识，[②] 忽略了言路制度体系并非在职官初定后即告完成，而是有一个发展成型、确认定型的过程，从制度体系和过程着眼，一些问题可能得到新的认识。嘉道时期，言路制度正处于定型阶段。制度定型期，在政治史上往往即意味着制度体系及相应的政纲理念的束缚力量未经检验，君主和士大夫身处其中而不自知，从而提出较大力度的制度批评和更革主张，而已走向成熟的制度体系与相应的政治文化则会展示它的力量，反作用于人事，束缚改革的冲动。正因为处于定型的临界点上，嘉庆帝才能既做出广开言路的政治姿态，又受制于制度现状和“本朝法意”，在“革前明之秕政，立昭代之规模”[③] 的体认与约束下，无力在实际上推扩言路。嘉庆朝鼓励言路的政策、士林的历史再解释，最终都没有胜过明末言路之弊的故事，未能成为替代性的政治叙事前提。经检验的制度定型，才是真定型，挑战的检验与失败，都是制度定型的必经阶段。由此，我们亦可进一步理解嘉庆初年对军机处的改革也是有限的，对渐已定型的军机处制度的若干组成要素或不舍得破坏或发起挑战但失败。[④] 这与言路制度改革的情形庶几近之。笔者认为，在制度史的视野中，从所谓“嘉庆新政”到道光朝的改革，只能视为对此前制度建设成果的确认与完善，失败的挑战与调适性的完善，都是本文所定义的“制度定型”之表现。[⑤]“只恐荒废典章，怠忽程式，宵旰勤求，惟期顺则，述且弗能，何敢言作？”将乾隆朝制度纂入会典，“著奕禩之法程，为亿龄之典则。后嗣恪遵勿替，期永勉旃。”[⑥] 以后来者眼光观之，可视为清代制度体系定型时期的“守成”宣言。

嘉道时期定型后的言路制度体系主要体现为：其一，“言责”的边界基本清晰。奏折作为“言路”的主要载体，除特旨之外，京官进奏之权限定为：“在京宗室王公，文职京堂以上，武职副都统以上，及翰詹授日讲起居注官者，皆得递奏折。科道言事，亦得递奏折。”京外则下至“道员言事亦得递奏折。”[⑦] 科道的进奏折权稳定下来，嘉庆肇端的道员进奏折权亦得以延续，

---

① 光绪《钦定台规》卷 10《宪纲二》，第 117 页。

② 汤吉禾：《清代科道之成绩》，《中山文化教育馆季刊》1935 年第 2 卷第 2 期。

③ 嘉庆帝：《续修大清会典序》，嘉庆《大清会典》卷首，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第 3 编第 631 册，文海出版社，1992 年，第 2 页。

④ 参见白彬菊：《君主与大臣：清中期的军机处（1723—1820）》，第 311 页。

⑤ 关于“嘉庆新政”或“嘉庆维新”以及嘉道期间的改革，可参见关文发：《嘉庆帝》，吉林文史出版社，1993 年，第 113 页；罗威廉：《言利：包世臣与 19 世纪的改革》，许存健译，社会科学文献出版社，2019 年，第 6 页；Wensheng Wang, *White Lotus Rebels and South China Pirates: Crisis and Reform in the Qing Empire*, Harvard University Press, 2014, p.181.

⑥ 嘉庆帝：《续修大清会典序》，嘉庆《大清会典》卷首，第 11 页。

⑦ 嘉庆《大清会典》卷 65《奏事处》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第 3 编第 639 册，第 2948 页；光绪《大清会典》卷 82《奏事处》，光绪二十五年京师官书局石印本。

但言路与言责仍有限定，成为定制。光绪时，张佩纶建言“饬下廷臣前赴内阁会议政事”，上谕“不如令在廷诸臣凡有言事之责者各摅所见据实奏闻以备采择”。① 其二，制度规则体系完备。相当于科道“则例”的《台规》，始成于乾隆八年，嘉庆七年、道光七年两次奏准重修，是制度定型在文本上的反映，光绪时续纂则“悉仍其旧”而已。②古鸿廷梳理《大清会典事例》后亦认为：“科道职责的运作规则，似至嘉庆朝时体制才建立完备。”③ 由中枢制度决定的言路安排成为定制，士林议论衰歇。光绪初年的清流与言路貌似一振，但完全不能触及制度层面的更革。其三，言路和专责之言官的职业道德与行为的规范，在最高统治者层面思考成型，笔之于书。嘉庆御制《都察院箴》，作为《百官箴》二十六章之一，并作《谏臣论》，相比于康熙的《御史箴》，两文突出强调言臣须为公不为私，勿蹈前明结党恶习，表明不会“博纳谏之虚名，受乱政之实祸”的心迹。道光四年御制《声色货利论》则强调科道尽忠劝谏君主遵循旧制、节用远佞之职责，均可视为言路制度定型的文化标识。④ 清代言路的“本朝法意”亦因上述三方面发展而臻完备。

围绕壅蔽问题的制度、人事、风气之相关关系，或龚自珍所见所论的法、势、例、风之关系，表征了传统政治思想将制度、行为与场域、环境统合起来，制度与人事并重地观察政治运行的思维方式。这样的观察和评议虽未能在历史的当时解决“壅蔽”这一问题，却为我们理解现实政治世界与思想世界在何种逻辑上碰出火花，为沿着时人的思维观察制度得失提供了颇有些“理论”意味的概念与分析工具。以上所述，已经涉及皇帝与士大夫集团、官僚君主制下的专制权力与行政权力等结构性问题，而制度与人事，及其衍生出来的法、例、势、风的逻辑，却兼有结构与过程因素，更因归于积势和风气（或“风俗”）而富有综合性和整体色彩，难以大刀阔斧化约为社会科学理论中现成的理论框架或曰结构，值得令人深思。

（本文的写作得到了李文杰、梁敏玲的指教，谨致谢忱！）

References

Beatrice Bartlett. *Junzhu yu dachen: qing zhongqi de junjichu*(1723—1820)(Monarchs and Ministers: the Grand Council in Mid-Ch’ing China, 1723-1820). Translated by Dong Jianzhong. Beijing: Zhongguo renmin daxue chubanshe, 2017.

Benjamin A. Elman. *Jingxue zhengzhi he zongzu—zhonghua diguo wanqi Changzhou jinwenxuepai yanjiu*(Classicism, Politics, and Kinship: The Ch’ang-chou School of New Text Confucianism in Late Imperial China). Translated by Zhao Gang. Nanjing: Jiangsu renmin chubanshe, 1998.

Gu Hongting. “Qingdai zhi duchayuan”(The Department of Supervision in Qing Dynasty) in *Qingdai guanzhi yanjiu*(On the Official System of Qing Dynasty). Taibei: Wunan tushu chuban gongsi, 2005.

Guan Wenfa. *Jiaqing di*(Jiaqing Emperor). Changchun: Jilin wenshi chubanshe, 1993.

Guan Wenfa. “shiping jiaqing de ‘guangkai yanlu’ yu ‘HongLiangji shangshu shijian’”(Comments on Jiaqing’s “Broad Talk” and “the Event of Hong Liangji’s Presention”). *Huanan shifan daxue xuebao*(Journal of South China Normal University)(1) 1996.

Philip Alden Kuhn. *Jiaohun: 1768nian zhongguo yaoshu dakonghuang*(Soulstealers: The Chinese Sorcery Scare of 1768). Translated by Chen Jian and Liu Chang. Beijing: Sanlian shudian and Shanghai: Sanlian shudian, 2012.

Tang Jihe. “Qingdai kedaoguan zhi renyong”(The Appointment of Supervisory Officers in Qing Dynasty). *Zhongyangdaxue shehuikexue congkan*(Social Sciences Series of Central University)(2) 1934.

---

① 上谕，光绪四年二月初二日，张佩纶：《涧于集》，第 75 页。

② 《钦定台规凡例》，光绪《钦定台规》卷首，第 7 页。

③ 古鸿廷：《清代之都察院》，第 96 页。

④ 嘉庆帝：《都察院箴》《谏臣论》，光绪《钦定台规》卷 1《训典一》，第 13 页；道光帝：《声色货利论》，光绪《钦定台规》卷 1《训典一》，第 14 页。

Tang Jihe. “Qingdai kedaoguan zhi gongwuguanxi”(The Official Relations of Supervisory Officers in Qing Dynasty). *Xin shehuikexue*(New Social Sciences)(2) 1934.

Tang Jihe. “Qingdai kedao zhi chengji”(The Achievements of Supervisory Officers in Qing Dynasty). *Zhongshan wenhua jiaoyuguan jikan*(Quarterly of Zhongshan Museum of Culture and Education)(2) 1935.

Tang Jihe. “Qingdai kedao zhi zhizhang”(The Duties of Supervisory Officers in Qing Dynasty). *Dongfang zazhi*(Oriental Magazine)(1) 1936.

Tang Jihe. “Qingdai kedaoguan zhi teshu baozhang yu jinji”(The Special Guarantee andTaboo of Supervisory Officers in Qing Dynasty). *Xue si*(Learning and Thinking)(1) 1944.

William T. Rowe. *Yanli: Bao Shichen yu 19shiji de gaige*(Speaking of Profit: Bao Shichen and Reform in Nineteenth-Century). Translated by Xu Cunjian. Beijing: Shehui kexue wenxian chubanshe, 2019.

Yang Guoqiang. “Wanqing de qingliu yu mingshi”(Qing Liu and Its Personages in Late Qing Dynasty) in *Wanqing de shiren yu shixiang*(Scholars and the World in the Late Qing Dynasty). Beijing: Sanlian shudian, 2017.

Zhang Ruilong. *Tianlijiao shjian yu qing zhongye de zhengzhi xueshu yu shehui*(The Tianli Sect Incident and the Politics, Academy and Society in the Mid-Qing). Beijing: Zhonghua shuju, 2014.

Zhang Yufen. “Lun jiaqing chunian de ‘xian yu weixin’”(On the “All Take Part in Reform” in the Early Years of Jiaqing). *Qingshi yanjiu*(Studies in Qing History)(4) 1992.

Institutional Establishment and Ideological Tension: A Discussion of “Obstruction” in the Jiaqing and Daoguang Reigns

SUN Ming (Research Center for Chinese Politics, Peking University; sunming@pku.edu.cn)

Abstract: From the perspective of institutional development process rather than static, the Jiaqing and Daoguang reigns was the period when the system of communication channels was finalized. The great changes of the information system from the title book to the memorial, and the center from the cabinet to the Grand Council determined the marginal position of the communication channels in the political system. From this point of view, the intelligentsia criticized the problem of “obstruction” and the system of communication channels, insisting on the structural function of communication channels in the political system, while the emperor blamed the problem on the private interests of the bureaucrats. The system and its ideology were integrated together. From the perspective of the ideology, there was tension and contradiction between the “former generation’s legal meaning” and “this dynasty’s legal meaning”, forming the characteristics of the communication channels.

Keywords: the Jiaqing and Daoguang period, communication channels, obstruction, institutional finalization